Programas sociales orientados a la educación en Brasil: el impacto de Bolsa Escola[1]

Simon Schwartzman[2]

Resumen

Los programas sociales orientados a la educación, conocidos como Bolsa Escola, buscan proveer a las familias pobres de un estipendio monetario para estimularlos y facilitarles enviar a sus niños a la escuela. En Brasil, varios programas de este tipo existen desde mediados de la década de los noventa, y fueron centralizados en un programa federal en 2001. En 2004 el gobierno brasileño reunió Bolsa Escola con otros programas de ingreso mínimo para crear un programa de estipendios familiares más amplio (Bolsa Familia). Este trabajo examina los impactos en la educación y en la equidad de programas sociales orientados a la educación con datos provistos por la Encuesta Nacional de Familias Brasileñas de 2003. El análisis muestra que estos programas no están bien orientados desde el punto de vista educativo; lo están cambiando desde una perspectiva de política pública de ingreso mínimo, pero con limitaciones. La conclusión del trabajo es que estas políticas no están apropiadamente fundamentadas en investigación; se basan más bien en supuestos erróneos.

Antecedentes: los programas Bolsa Escola

Por varios años en los ámbitos local, estatal y federal del gobierno brasileño se desarrollaron programas para proveer a familias de ingresos bajos con un pequeño estipendio mensual, conocido como Bolsa Escola, el cual requiere a cambio que la familia tenga y mantenga a sus niños en la escuela. La suposición es que en muchas familias pobres los niños no asisten a la escuela porque tienen que trabajar, y un incentivo monetario podría cambiar esta situación. Bolsa Escola se convirtió en un favorito de los gobiernos y las agencias internacionales, y recibió amplio apoyo de la opinión pública como instrumento efectivo para mejorar las condiciones educativas de los segmentos más pobres de la población. Los primeros programas de este estilo empezaron en 1995 en las ciudades de Campinas, São Paulo y Brasilia, y posteriormente se adoptaron en docenas de lugares. De acuerdo con las estimaciones de Cardoso y Souza, existían 61 programas en 1999, además de 17 programas administrados por una institución no gubernamental: Missão Criança (Cardoso y Souza, 2003). En 2001, se promulgó una ley que dio a Bolsa Escola el carácter de programa federal, basado en transferencias económicas hechas a través de un gran banco del gobierno, Caixa Econômica Federal. La legislación de 2001 asumió que los programas serían manejados por las municipalidades, que se encargarían de preparar un registro de personas con necesidad del apoyo, y jugarían un rol efectivo en llevar a los niños a la escuela. Para participar en el programa, la municipalidad tendría que crear un "Consejo de Control Social", con la participación de autoridades locales y líderes comunitarios. Sólo las familias con niños entre 6 y 15 años, matriculados en escuelas regulares, y debajo de una línea de ingreso específica podrían participar (Brasil, Presidencia de la República, 2001).

A fines de 2003, el gobierno de Luis Inácio Lula da Silva decidió unificar distintos programas federales de transferencias de efectivo en uno solo, directamente auspiciado por la Presidencia, manejado por un consejo especial interministerial y un secretario especialmente designado. Se esperaba que el nuevo programa proveyera un mínimo de 50 reales al mes a cada familia con ingreso per cápita de 50 reales o menos, y beneficios adicionales a mujeres embarazadas, niños pequeños, niños en edad escolar, subsidios a la

---

[1] Trabajo enviado a la Global Conference on Education Research in Developing Countries (Research for Results on Education), Global Development Network, Praga, 23 de Marzo- 2 de Abril, 2005. Traducción al español por Nadia L. Orozco.

[2] simon@iets.inf.br

comida y al gas para uso doméstico, los cuales estaban previamente considerados en diferentes programas (Brasil, Presidencia de la República, 2004). Algún tiempo después, el gobierno anunció que cerca de 5.3 millones de familias recibían el nuevo beneficio, estimado en 75 reales promedio, o 26 dólares mensuales por familia (Rocha Filho, 2004). Si asumimos que existen entre dos y tres niños en edad escolar por familia, y que la mayor parte del programa corresponde al viejo Bolsa Escola, esto significaría que entre 10 millones y 15 millones de niños pertenecen a familias beneficiarias. El presupuesto total del programa en el año 2004 es de 5.8 billones (mil millones?) de reales, aproximadamente dos billones (mil millones?) de dólares. Estos datos deben compararse con el número de jóvenes entre las edades de 5 y 17 años que viven en familias de ingresos inferiores a un dólar por persona diario (12 millones, o 30 % del grupo de edad) y con el presupuesto federal para educación (17.3 billones (mil milones?) de reales en 2004, de los cuales 13.3 billones (mil millones) se destinan a educación superior. La educación básica y secundaria en Brasil apoyada por los gobiernos estatales y locales, no por el federal; pero los recursos de este último son importantes para llevar a cabo varios programas, incluidos el de almuerzos y libros escolares, así como para compensar a estados con menos recursos a través del Fondo Nacional para Educación Básica (Fundef). Bolsa Familia, sin embargo, crece más que los otros programas de educación del gobierno federal, aparte de la educación superior.

Hay muchos estudios en la literatura que tratan de evaluar los efectos de tales programas (Bourguignon, Ferreira y Leite, 2003; Bourguignon, Ferreira y Leite, 2002; Ferro y Kassouf 2004; Ramos, 1999; Rocha, 2000; Banco Mundial, 2001), y al leer los documentos oficiales preparados por los gobiernos y las agencias multilaterales parece que su efectividad está más allá de toda duda (Aguilar y Aráujo, 2002); sin embargo, éste no es el caso. No existe un estudio empírico y sistemático de los efectos reales del programa sobre la asistencia a la escuela, ni lo que es aún más crucial sobre sus efectos en el aprendizaje.[3] Los estudios cualitativos tienden a señalar las formas casuales con las que se desenvuelven los controles de participación escolar; la resistencia de las escuelas a lidiar con estudiantes que tienen dificultades de aprendizaje, y la indisposición de los maestros para reportar las ausencias de los niños a las autoridades, lo cual resulta en la retención de pequeños estipendios a familias muy pobres (Barbosa y Lavinas, 2000; Castro, 1999).

Recientemente el programa federal Bolsa Familia recibió fuertes críticas de comunicación de la prensa brasileña, después de ataques realizados en su contra por la cadena de medios más grande de Brasil, *Globo*. El primer golpe lo atestó un artículo escrito por Ali Kamel, un editorialista del periódico *O Globo*, en el cual denunció que el gobierno no tenía ningún medio de control efectivo sobre los niños que recibían el estipendio en relación con su asistencia efectiva a clases (Kamel, 2004). El segundo, fue un programa televisivo que basado en algunos casos dispersos argüía que con frecuencia los estipendios se entregaban a familias de clase media que no los necesitaban y se excluía a familias más pobres, debido a que el programa era administrado por autoridades locales, quienes preparaban su propia lista de beneficiarios (Fantástico, 2004). Sobre el primer cargo, el gobierno reconoció el problema, y argumentó que a su debido tiempo los controles entrarían en acción. Dando un paso adelante, el ministro de Educación anunció que en unos pocos meses instalaría un sistema electrónico en todas las escuelas para asegurarse de que los estudiantes asistieran a clases.[4]

---

[3] Como señalan Cardoso y Souza, "el respaldo del programa Bolsa Escola en Brasil por el Banco Mundial está basado en un estudio de caso: el caso de Brasilia, Distrito Federal (D.F.) (World Bank, 2002). El aval de la Organización Internacional del trabajo (OIT) está basado en el caso de Recife (Lavinas y Tourinho, 2001). Escrito en 2003, los autores notan que "hasta ahora, una evaluación del impacto de estos programas en la pobreza, la educación y el trabajo infantil no existe. Es conocido lo que pasó con los programas municipales después de la introducción del programa de Ingreso Mínimo, y el gobierno nunca hizo o publicó un análisis de este programa. El programa desapareció en 2001 cuando el gobierno lo sustituyó por Bolsa Escola Federal". (Cardoso y Souza, 2003.)

[4] Ésta fue una declaración asombrosa, considerando que la mayoría de los estudiantes más pobres en áreas rurales están dispersos en cerca de 100 000 escuelas municipales de grupos únicos, con frecuencia provistas de un solo profesor y precarias instalaciones y equipos. Véase Schwartzman, Simon, 2004[a], p. 2.

El gobierno respondió al segundo cargo que las instancias de mal manejo eran inevitables en un país grande y complejo, pero el programa en general se enfocaba apropiadamente a los segmentos de población más pobres; al mismo tiempo, anunció procesos para investigar y castigar posibles desviaciones. Sin embargo, es claro que una de las muchas debilidades del programa es la ausencia de un registro nacional confiable de familias pobres y calificables. La única agencia nacional que puede producir tal registro sería la oficina del censo, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística, IBGE), pero el instituto no mantiene documentos individuales durante las operaciones del censo de cada diez años; a excepción tal vez de São Paulo, no hay oficinas estadísticas que puedan hacer el trabajo. La oficina de impuestos al ingreso tiene un buen registro de gente que posee números de identificación para el pago de réditos, pero esto excluye por definición a los segmentos más pobres, que permanecen frecuentemente sin registro y sin documentación. El último censo tuvo lugar en 2000, y había planes para un conteo poblacional en 2005, el cual pudo ser una oportunidad para crear un registro nacional; sin embargo, fue cancelado por falta de fondos. Los registros los producen autoridades locales, y están sujetos a todo tipo de incertidumbres técnicas y administrativas, así como a manipulaciones políticas.[5]

Los datos de la Encuesta Nacional de Hogares

Desde 2001, la Encuesta Anual Nacional de Hogares (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios – PNAD), realizada por el IBGE, pregunta si los niños de entre 5 y 17 años en la casa participan o no en "programas sociales orientados a la educación" (*programas sociais voltados à educação*).[6] La PNAD se lleva a cabo en septiembre, y los resultados junto con los microdatos son accesibles un año después. La encuesta tiene una muestra de cerca de 100 000 familias, que comprende cerca de 370 000 personas, y es representativa de todos los estados de Brasil, regiones metropolitanas y rurales, a excepción de las áreas escasamente pobladas del norte. En 2003, por primera vez, los participantes en el programa se dividieron en dos grupos: aquellos otros que ya recibían el estipendio, y aquellos ya registrados para el beneficio y en espera de aprobación. De acuerdo con la encuesta, en septiembre de 2003, 8.4 millones de los 43.1 millones de niños entre los 5 y los 7 años recibían el beneficio, y otros 3.8 millones esperaban una decisión. Desafortunadamente, la encuesta no distingue si el apoyo proviene de los gobiernos locales, estatales o del federal. A grandes rasgos, uno puede asumir a partir de los datos que la mayoría de ellos se refiere al programa federal, aunque hay también otros programas locales, por ejemplo en los estados de Río de Janeiro y São Paulo.[7]

El impacto en la matriculación y la asistencia escolar

La suposición común es que el principal efecto del estipendio sería liberar a los niños pobres de la necesidad de trabajar, permitiéndoles asistir a la escuela. Se supone asimismo que el estipendio crearía en las familias la obligación moral de enviar a los niños a la escuela, lo cual sería reforzado por cuerpos comunitarios locales que se encargarían de vigilar el programa, establecidos con ese propósito. ¿Qué es lo que en verdad ocurre? ¿Es verdad que sin el estipendio los niños de familias pobres no acuden a la escuela porque deben trabajar? ¿Es cierto que una vez que reciben el estipendio dejan de hacerlo y comienzan a estudiar? ¿Es correcto pensar que si asisten a la escuela aprenderán?

---

[5] En mayo de 2005, el Ministerio de Desarrollo Social anunció que estaría rehaciendo el registro nacional del programa a través de las administraciones municipales, y que llegaría a 8.7 millones de familias a fin del año.
[6] En este trabajo se usa Bolsa Escola para referirse a estos programas.
[7] Antes del inicio del nuevo programa Bolsa Familia, el gobierno federal trató de negociar su integración con gobiernos estatales y locales que tuvieran programas similares, para evitar duplicaciones y reducir costos. En la mayoría de los estados no fue posible alcanzar ningún acuerdo.

La PNAD pregunta si la persona está matriculada en la escuela, y los datos principales pueden verificarse en la Tabla 1. Ahí se muestra que tener o no un estipendio puede hacer la diferencia para niños entre 5 y 6 años de edad, así como para aquellos entre los 14 y los 17. Sin embargo, para los niños entre 7 y 13 años el efecto es menor en 2 %. La razón es simple: debido a que la cobertura en educación básica es casi universal, una pequeña transferencia de efectivo no puede hacer diferencia significativa en cuanto a la matriculación escolar. La etapa preescolar, por lo contrario, no es universal, y a la edad de 14 años los adolescentes comienzan a dejar la escuela por distintas razones. A esta edad, un programa de estímulos para que los niños continúen o regresen a la escuela puede hacer la diferencia. No es posible observar con los datos presentados si el impacto que vemos en estos dos grupos se creó por el programa estándar de Bolsa Escola o por otros programas más orientados a grupos específicos, que trabajan en conjunto con las escuelas.[8] Una hipótesis es que tales programas pueden ser más efectivos al atraer y mantener a los niños en las escuelas, en comparación con los programas generales.

Tabla 1
Niños matriculados en escuelas, por edad y por participación en Bolsa Escola
%

Edad	*Reciben apoyo (%)*	*Matriculados y esperando (%)*	*No participan (%)*	*dif. (3-1) (%)*	*Total en el grupo de edad*
5	82.3	80.8	68.6	13.7	3, 211, 921
6	94.9	92.1	86	8.9	3, 203, 202
7	98	97.4	95.2	2.8	3, 345, 282
8	99.1	99.2	97.3	1.8	3, 331, 262
9	99.6	98.2	97.7	1.9	3, 303, 329
10	99.7	98.3	97.8	1.9	3, 276, 524
11	99.7	97.9	97.9	1.8	3, 207, 807
12	99.1	97.4	97.8	1.3	3, 187, 444
13	98.7	96.5	95.5	3.2	3, 272, 166
14	98	93.3	92.4	5.6	3, 343, 000
15	95.8	92	87.5	8.3	3, 530, 120
16	92.3	87.4	81.7	10.6	3, 520, 102
17	73.8	79.9	73.8	0	3, 431, 171
Total	97.8	95	88.4	9.4	43, 163, 330

Fuente: Tabulado a partir del IBGE, PNAD 2003.

Empero, si observamos los efectos de Bolsa Escola según el ingreso familiar per cápita, sí es posible observar ciertas diferencias, aunque no muy grandes (Tabla 2). En el decil de ingreso más bajo, para el grupo entre 5 y 15 años de edad, tener o no un estipendio puede hacer la diferencia de 11.5 % en la matriculación escolar. Efectos similares, aunque más pequeños, pueden observarse en otros grupos de ingreso, hasta el quinto decil de ingreso. Curiosamente encontramos que las tasas de matriculación de aquellos que aún esperan por estipendios son similares a los que ya los reciben, y mayores que las de aquellos que no están dentro del sistema. Una posible interpretación de este hallazgo es que lo que hace la diferencia en la matriculación no es el estipendio por sí mismo, sino el estar asociado de alguna forma a redes sociales, o a otras condiciones que atraen a las personas dentro del espectro del programa. Puede ser también una consecuencia de la regla que establece que la

[8] Ejemplos de estos programas pueden ser el Programa de Erradicação do Trabalho Infantil y el Programa Agente Jovem, en el estado de São Paulo.

ayuda se dará sólo a familias con niños matriculados en la escuela, excluidos aquellos que la abandonaron o que son mayores de 15 años.

Tabla 2

Niños matriculados, por decil de ingreso, entre los 6 y 15 años de edad y según su participación en Bolsa Escola %

Decil de Ingreso	*Reciben el apoyo (%)*	*Matriculados y esperando (%)*	*No participan (%)*	*dif. (3-1) (%)*	*Ingreso **
1	98.5	95.9	87	11.5	30.80
2	98.9	96.2	88.8	10	67.13
3	98.8	96.6	91.9	6.9	100.87
4	98.6	98	93.5	5.1	138.83
5	98.7	97.8	94.9	3.8	182.75
6	98.1	96.6	96.7	1.3	236.60
7	98.5	97.8	96.9	1.6	308.45
8	99	97	97.8	1.2	419.29
9	99.4	98.8	98	1.4	621.96
10	100	95.9	99.4	0.6	1, 302.29
Total	98.7	96.7	94.1	4.6	

* Ingreso familiar mensual per cápita, en reales brasileños (aproximadamente 0.33 dólares por real).

Fuente: Tabulado a partir del IBGE, PNAD, 2003.

Estar matriculado no necesariamente significa lo mismo que ir a la escuela con regularidad. El año escolar en Brasil empieza en febrero, y la PNAD se levanta en septiembre. En ese momento, los niños que se matricularon antes pueden haber desertado. En 2001, la encuesta incluyó un suplemento sobre trabajo infantil, y preguntó cuántos días de escuela perdieron los estudiantes en los últimos dos meses, y las razones de esas ausencias. Había asimismo una pregunta acerca de si los niños participaban en programas sociales orientados a la educación, pero sin hacer la distinción entre aquellos que recibían el beneficio y aquellos otros que estaban inscritos y aún lo esperaban. Dadas las similitudes entre estos dos grupos, como se observa en la Tabla 2, éste no parece ser un problema mayor.

La tabla 3 muestra la distribución de los estudiantes según su presencia en la escuela en los dos meses previos a la encuesta. El comportamiento general es que entre las edades de 7 y 13 años cerca de 90 % de los estudiantes fue a la escuela con regularidad, perdiendo menos de cinco días en dos meses, y cerca de 8 % perdió más que eso, más un pequeño porcentaje que no asiste a la escuela. Como se mencionó, la ausencia en la escuela es más alta en los grupos de edad más alta y más baja: antes de los 7 y después de los 13. Este comportamiento aparece estable para todos los grupos de ingreso, con una variación de 1 a 3 % de los estudiantes que pierden más de cinco días de escuela desde el más rico hasta el más pobre de los segmentos. La tabla 4 muestra el efecto en conjunto de Bolsa Escola en la asistencia a la escuela: hay alguna diferencia en la asistencia regular para aquellos que reciben el estipendio, de cerca de 7 %, y una diferencia mayor entre aquellos que no asisten del todo, de 10 %. Pero es imposible saber si esta diferencia obedece a que aquellos que reciben el estipendio se ven obligados a matricularse, o debido a que aquellos otros no matriculados no pueden recibirlo, de acuerdo con la legislación de 2001.

Tabla 3				
Días de escuela perdidos en los últimos dos meses				
Edad	*0(%)*	*2 a 5 (%)*	*6 o más (%)*	*No asistieron (%)*
5	36	23.1	6.7	34.1
6	45.9	31.4	8.9	13.7
7	52.9	34.7	8.2	4.2
8	55.7	33.6	8	2.6
9	56.2	33.7	7.7	2.3
10	57.9	32.7	7.6	1.9
11	56.7	32.8	8.4	2.1
12	56.4	31.7	8.9	3
13	55	31.3	9.5	4.3
14	51.4	31.3	9.9	7.5
15	48.5	28.9	10.1	12.4
16	43	27.6	10.8	18.5
17	41.5	24	8.2	26.2
Fuente: Tabulado a partir del IBGE, PNAD, 2001.				

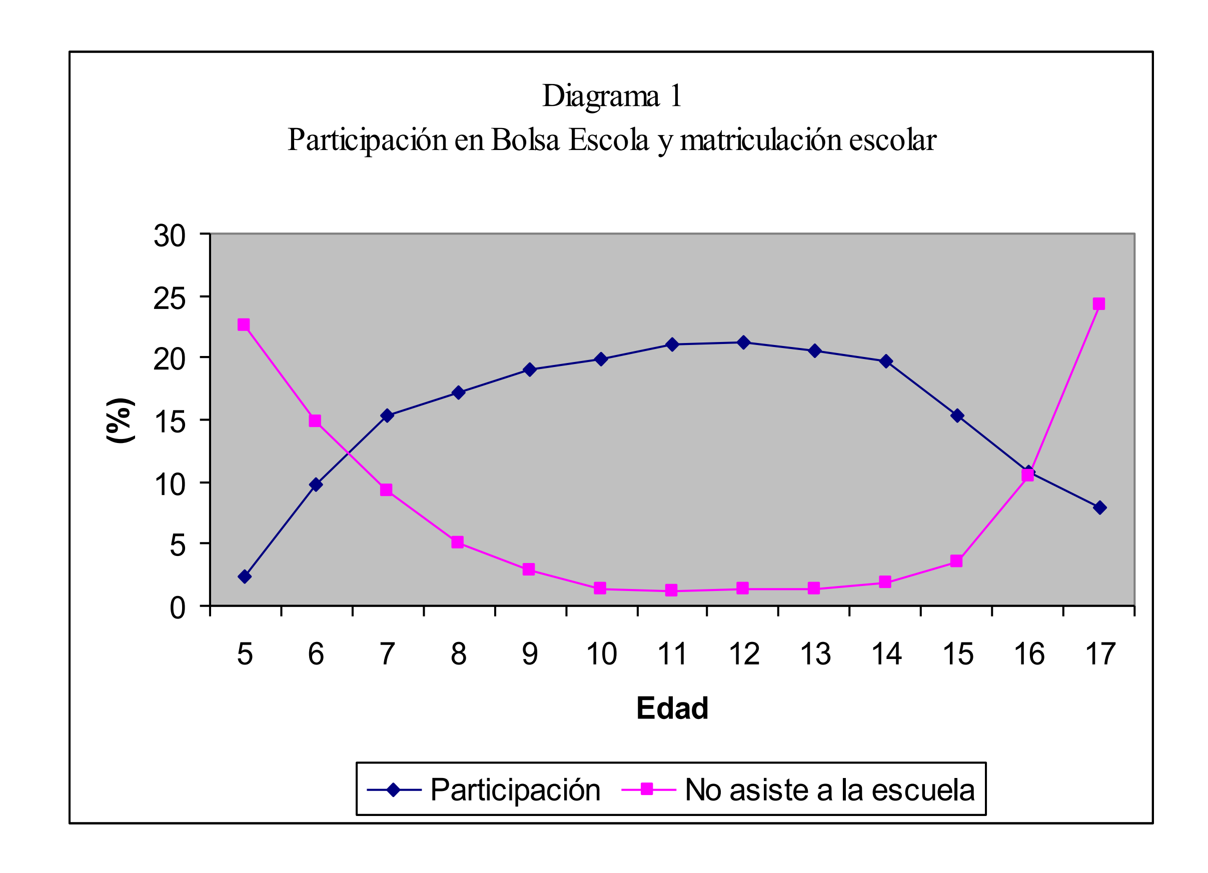
Tabla 4		
Asistencia escolar en los dos meses previos a la encuesta, según participación en Bolsa Escola		
	participación en Bolsa Escola	
Días perdidos	*Sí (%)*	*No (%)*
ninguno	56.7	49.4
1 a 5	33.8	29.9
6 a 10	5.5	4.8
11 a 20	1.6	1.8
más de 20	1.3	2.2
no asiste	1	11.9
	100	100
Fuente: Tabulado a partir del IBGE, PNAD, 2001.		

La tabla 5 muestra las razones dadas por los estudiantes o sus padres respecto a sus ausencias, en familias del más bajo quintil de ingreso. Las razones principales son enfermedades y problemas con la escuela, y no asuntos de trabajo o dinero, y no existen diferencias significativas relacionadas con la participación –o falta de ella– en el programa Bolsa Escola.

Tabla 5		
Razones de inasistencia escolar (quintil de ingreso más bajo)		
	participación en Bolsa Escola	
	Sí (%)	*No (%)*
ayudar en actividades domésticas	4.6	3.2
empleo o búsqueda de empleo	4.9	6.5
falta de transporte a la escuela	6.3	4
falta de dinero para actividades escolares	0.9	1.6
la escuela está muy lejos	1	0.8
no tiene a nadie que lo lleve a la escuela	1.1	0.8
falta de maestro, huelga de maestros	10.9	13.4
dificultad para entender las clases	0.3	0.4
enfermedad	46.6	42.9
no quería asistir	10.6	12.5
los padres no quieren que asista	0.7	1.5
otro	11.9	12.3
	100	100
Fuente: tabulado a partir del IBGE, PNAD 2001		

El análisis de asistencia escolar, comparado con el de matriculación muestra que la información sobre esta última (tabla 1), corresponde a la asistencia de facto, con un patrón de ausencia que no está relacionado con el estipendio. Las variaciones principales en la participación escolar se deben a diferencias de edades, y uno debería esperar que el programa Bolsa Escola se oriente a grupos de edad de alto riesgo; sin embargo, esto no es lo que sucede, como lo muestra la tabla 6.

Tabla 6			
Participación en Bolsa Escola y matriculación escolar			
Edad	*reciben el apoyo (%)*	*matriculados y esperando (%)*	*no asisten a la escuela (%)*
5	2	6	24.2
6	2.4	8.4	10.4
7	3	12.3	3.6
8	5.7	14	1.8
9	11.7	8.9	1.4
10	12.9	8.3	1.3
11	12.8	8.3	1.2
12	12.5	7.4	1.4
13	11.9	7.2	2.8
14	10.3	6.9	5.1
15	9.1	6.2	9.2
16	4.9	4.9	14.9
17	1	1.3	22.6
	100	100	100
Fuente: tabulado a partir del IBGE, PNAD, 2003.			



Podemos concluir que en general el programa Bolsa Escola no se apega a la realidad en términos de su impacto en la matriculación. Se enfoca en los niños que lo necesitan menos, y si tomamos el número de alumnos aún en espera del beneficio como un indicador de una tendencia futura, no hay señales en 2003 de que corregía su dirección, ya que la mayor parte de los nuevos beneficiarios eran niños de entre 7 y 11 años.

Otra manera de ver la cuestión es apreciar si los beneficiarios de los programas están matriculados en cursos regulares o en otro tipo de programas educativos, más típicos de estudiantes que van desfasados respecto de su grupo de edad. Podemos ver en la Tabla 7 que el grueso de los beneficios se otorga a estudiantes que asisten a educación fundamental regular –donde las ausencias son menos problemáticas –, mientras que muy poco se otorga a estudiantes en programas de mayor necesidad, o en la recuperación de estudiantes mayores que han desertado y necesitan de programas compensatorios para aparejarlos con su generación. Como hemos señalado, la legislación federal de Bolsa Escola requiere que los estudiantes estén en escuelas *regulares*, no en programas especiales de alguna especie. Podemos apreciar también si miramos la última columna de la Tabla 7 que existe la tendencia a mejorar el apoyo para niños de preescolar, donde los beneficios educativos son inciertos, dado que la mayoría de las escuelas preescolares en Brasil son guarderías con poco o nada de contenido pedagógico.

Tabla 7					
Participación en Bolsa Escola por nivel educativo					
	reciben el apoyo	*matriculados y esperando*	*no participan*	*reciben el apoyo (%)*	*incremento esperado (%)**
Regular, primaria (1-8)	7, 592, 509	3, 034, 205	20, 710, 617	33.9	40
Regular, secundaria (9-12)	301, 422	152, 993	8, 051, 030	5.3	50.8
Programas de recuperación de educación primaria (*supletivo*)	33, 533	10, 307	1, 028, 503	4.1	30.7
Educación para adultos	4, 015	1, 770	780, 606	0.7	44.4
Preescolar	340, 223	462,834	5, 602, 562	12.5	136
Total	8, 273, 468	3, 662, 109	43, 489, 444	21.5	44.3

* Matriculados y esperando, como proporción de los beneficiarios actuales.

Fuente: Tabulado a partir del IBGE, PNAD, 2003.

Los efectos de Bolsa Escola en el trabajo infantil

Supuestamente los niños que se benefician de Bolsa Escola dejarán de trabajar para ir a la escuela. El tema del trabajo infantil en Brasil se presenta muchas veces como un problema alarmante, con millones de niños pobres que vagan por las calles de las grandes ciudades mendigando, vendiendo dulces o traficando drogas, y otros explotados en lugares de trabajos forzados o en condiciones semiesclavistas de trabajo en áreas rurales. Un vistazo cuidadoso a la evidencia muestra una imagen muy diferente (Schwartzman y Schwartzman, 2004). La PNAD de 2002 encontró que cerca de 6.2 millones de personas entre las edades de 10 y 17 años tenían algún tipo de trabajo, o estaban buscando uno en la semana o el año pasados; si usamos el concepto estándar de actividad económica como "trabajando o buscando trabajo durante la semana pasada", el número cae a cinco millones. Esto incluye trabajo ocasional, trabajo para el autoconsumo y un gran número de niños y adolescentes que trabajan con sus familias en el campo, sin compensación monetaria. El trabajo infantil es sobre todo rural, y ocurre principalmente más adelante en la vida, a los 15 o 17 años, cuando muchos adolescentes ya dejaron la escuela.[9] Trabajar o no tiene cierto impacto en la asistencia escolar, aunque no muy grande, como puede verse en la Tabla 8. Esta repercusión es pequeña cuando el niño es más joven y trabaja algunas horas al día con su familia en actividades rurales; no obstante, tiende a ser mayor para adolescentes que trabajan más horas en ambientes urbanos.

[9] Debe notarse que el concepto de "actividad económica" incluye también a los desempleados, definidos como aquellos que no trabajan pero están buscando empleo. La PNAD de 2003 encontró que 9.7 % de la población brasileña activa está desempleada; entre los 15 y los 17 años, 50 % eran económicamente activos, y de éstos, 23 %, o 995 000, eran desempleados y buscaban trabajo.

Tabla 8			
Asistencia escolar por edad y actividad económica			
	asisten a clase (%)		*activos (%)*
Edad	*Económicamente activos*	*Económicamente inactivos*	
10	98	98.5	5.8
11	97.4	98.6	7.8
12	98.5	98.2	9.9
13	93.9	97	14.2
14	88.7	95.3	19.5
15	83	92.3	28.6
16	77.3	87.2	39.5
17	68.6	79.3	50.4
Fuente: Tabulado a partir del IBGE, PNAD, 2003.			

Existen situaciones de evidente abuso en el trabajo infantil que requieren de la activa intervención de autoridades públicas para detenerlas, así como un número preocupante de adolescentes de zonas urbanas que no van a la escuela ni trabajan, ni son parte de alguna forma de actividad organizada, lo cual es un terreno fértil para el comportamiento delictivo. Pero en general el trabajo infantil está más asociado con modelos de trabajo familiar en áreas rurales, particularmente en la rica región del sur, así como en las áreas rurales pobres de Bahía y otras regiones del noroeste. En estos estados, el trabajo infantil es parte de un síndrome más amplio de pobreza y falta de acceso a servicios sociales, que además limita las posibilidades de los niños para ir a la escuela.

La Tabla 9 muestra la asociación entre la actividad económica y Bolsa Escola por edad, para el grupo entre los 10 y los 17 años (La PNAD sólo recoge información sobre la ocupación para edades de 10 en adelante, excepto en suplementos especiales). En lugar de la correlación negativa que cabría esperar entre Bolsa Escola y el empleo, encontramos lo opuesto: aquellos que reciben el estipendio son quienes trabajan más.

Tabla 9			
Jóvenes económicamente activos entre los 10 y 17, según su participación en Bolsa Escola (%)			
Edad	*reciben el apoyo (%)*	*matriculados y esperando (%)*	*no participan (%)*
10	8	10	3.8
11	11.6	11	5
12	14.8	13	6.6
13	17.9	21.7	11.3
14	24.2	28.5	16.5
15	33.5	38.4	26.2
16	43.1	45.8	38.6
17	57.2	53.4	50.2
Fuente: Tabulado a partir del IBGE, PNAD, 2003.			

Esto era de esperarse, ya que Bolsa Escola se enfoca a la gente más pobre, quienes necesitan trabajar más que aquellos en grupos de mayores ingresos, particularmente después

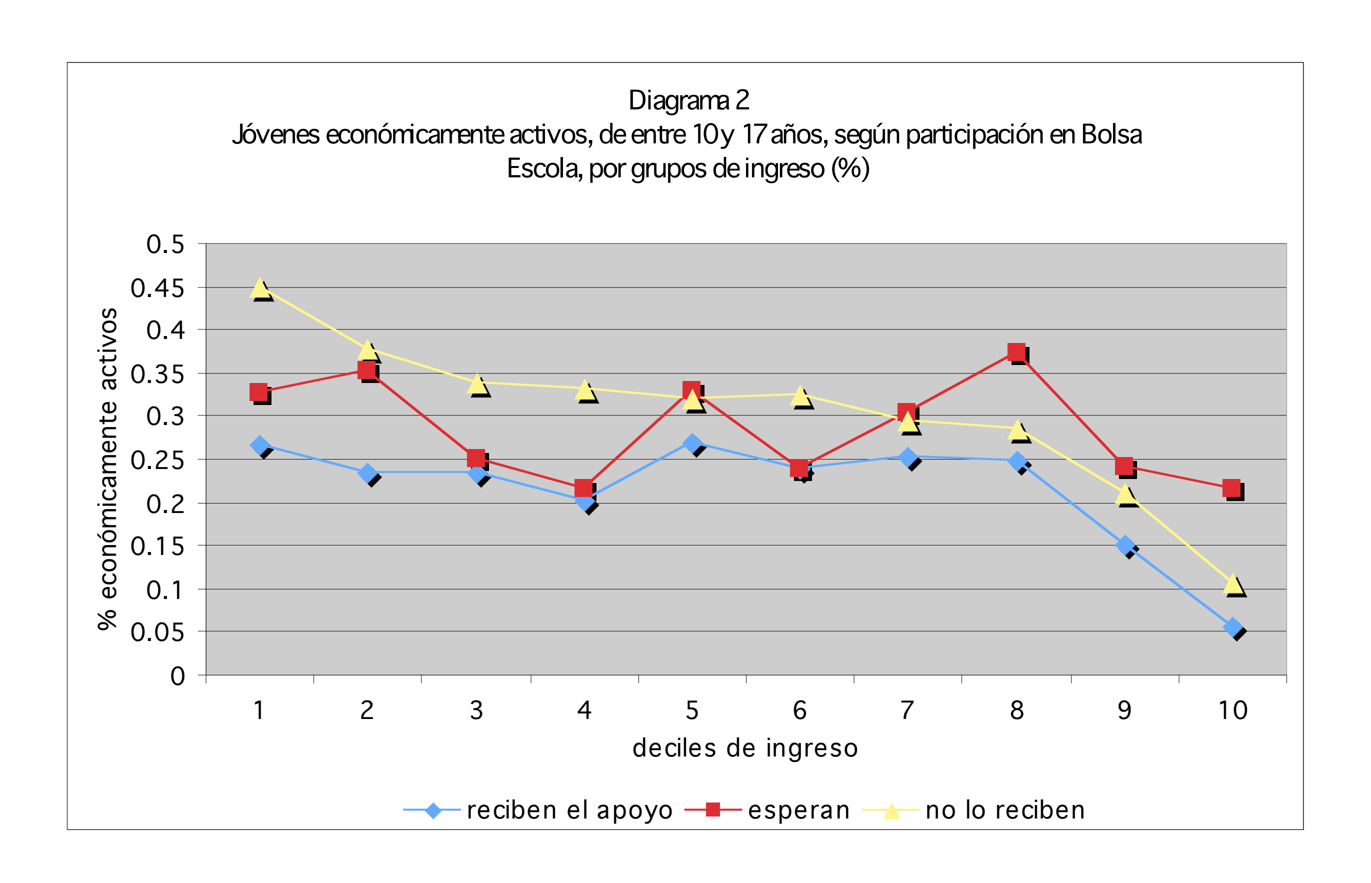
de la edad de 14 años, y dado que 24.2 % de los jóvenes en las familias beneficiadas ya trabajan. Por lo contrario, cuando observamos la relación entre Bolsa Escola y la actividad económica por nivel de ingreso familiar, sí encontramos diferencias importantes en los grupos de menores ingresos, como se muestra en la Tabla 10 y su gráfica correspondiente. Tener o no el apoyo en este grupo de ingreso puede significar una diferencia de alrededor de 20 % en el cuarto nivel, y de cerca de 10 a 5 puntos en niveles superiores. [10] El impacto de sólo esperar por el beneficio es más errático y abierto a interpretación.

Tabla 10

Jóvenes económicamente activos, de entre 10 y 17 años, según participación en Bolsa Escola, por grupos de ingreso (%)

decil de ingreso	*recibe el apoyo (%)*	*matriculados y esperando (%)*	*no participan (%)*	*total*
1	26.7	32.6	44.9	3, 695, 461
2	23.4	35.2	37.8	3, 629, 234
3	23.4	25	33.7	3, 518, 977
4	20.2	21.5	33	3, 032, 758
5	26.9	32.9	31.8	2, 792, 441
6	23.7	23.8	32.3	2, 196, 695
7	25.3	30.3	29.4	2, 176, 048
8	24.8	37.3	28.6	1,942, 812
9	15	24	21.1	1, 665, 973
10	5.6	21.6	10.6	1, 459, 007
Total	24	29.3	30.2	26, 109, 406
Fuente: Tabulado a partir del IBGE, PNAD, 2003.				

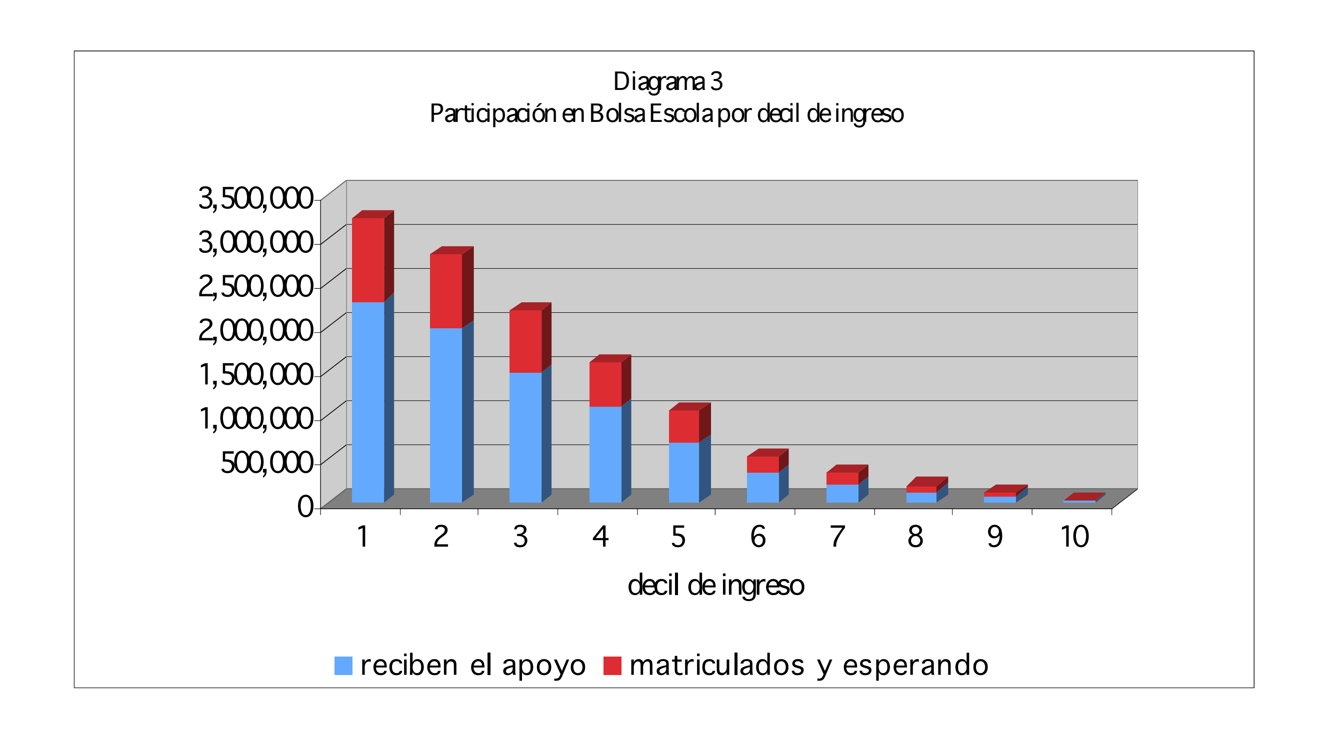
[10] Este hallazgo es consistente con un análisis regresivo que muestra que Bolsa Escola reduce eficientemente el número de horas trabajadas, por dos horas y media al día en regiones urbanas, y tres horas al día en zonas rurales. Ese análisis no fue concluyente, sin embargo, acerca del efecto que el estipendio tuvo en la decisión de las familias de enviar a los niños a trabajar. (Ferro y Kassouf, 2004.)



Focalización socioeconómica y diferencias entre estados

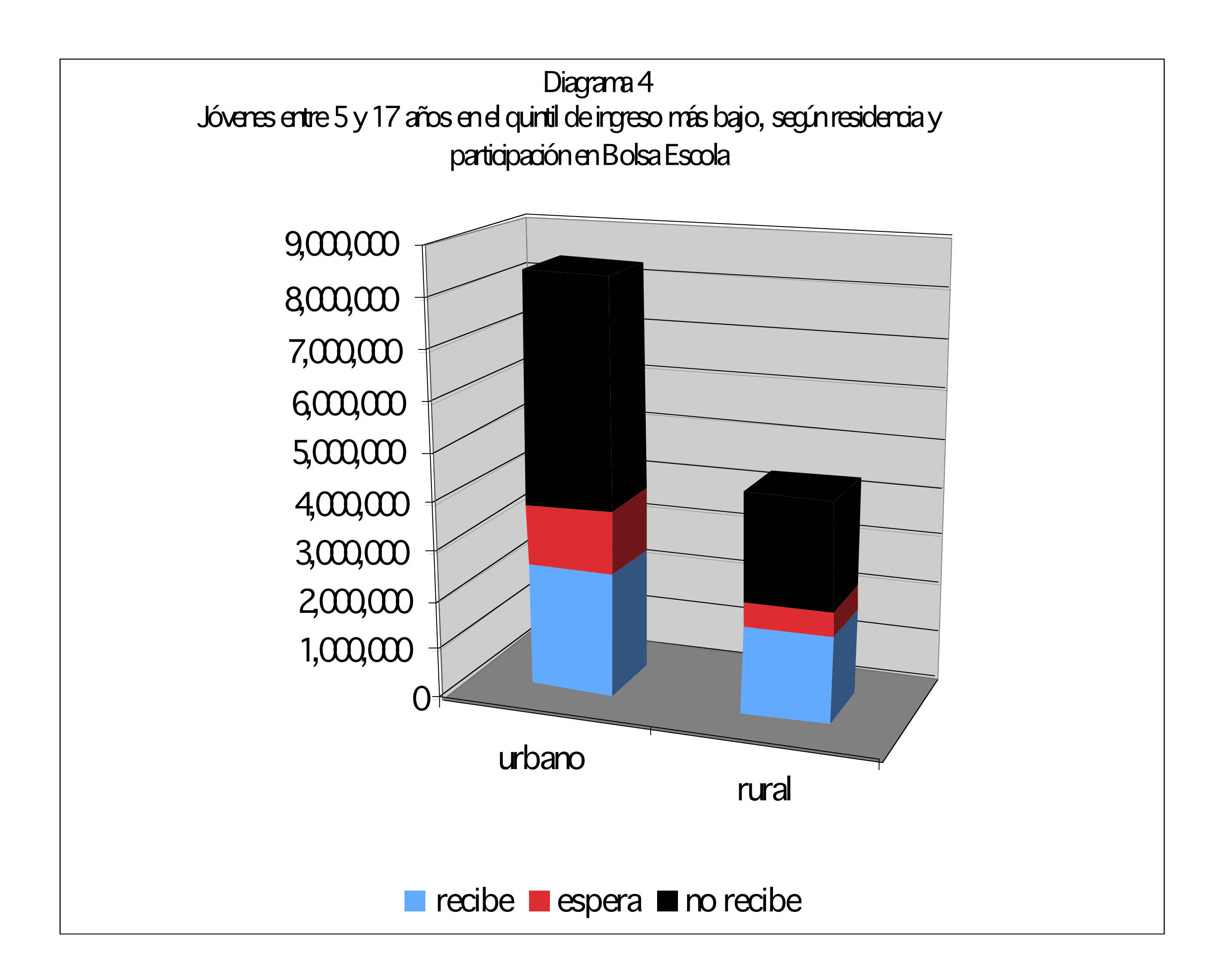
En general, los programas de Bolsa Escola están bien enfocados a grupos de ingresos bajos, como puede verse en la Tabla 11. En los dos deciles más bajos de ingreso, 45 % de los niños recibieron el beneficio, y 50 % de los beneficios se dirigieron a ese grupo. Sin embargo, hay cerca de 1.5 millones de niños en el quinto quintil y más arriba –18 % del total, que asimismo lo recibe–. Esto significa que aunque los programas están bien orientados en lo general, hay también distorsiones que no son sólo casos aislados.

Tabla 11						
Niños entre los 5-17 años que participan en Bolsa Escola, por nivel de ingreso familiar						
decil de ingreso	*reciben el apoyo*	*matriculados y esperando*	*no participan*	*Total*	*participantes (%)*	*ingreso familiar per cápita**
1	2, 281, 579	938, 125	3, 520, 167	6, 739, 871	47.8	30.21
2	1, 971, 244	849, 018	3, 317, 920	6, 138, 182	45.9	68.18
3	1, 481, 162	703, 457	3, 521, 954	5, 706, 573	38.3	102.78
4	1, 088, 977	498, 837	3, 250, 577	4, 838, 391	32.8	140.94
5	682, 082	356, 762	3, 283, 590	4, 322, 434	24	185.37
6	341, 456	179, 777	2, 819, 846	3, 341, 079	15.6	239.06
7	214, 064	140, 831	2, 971, 418	3, 326, 313	10.7	311.07
8	132, 394	68, 571	2, 769, 996	2, 970, 961	6.8	427.86
9	88, 257	41, 276	2, 438, 756	2, 568, 289	5	646.77
10	23, 987	12, 365	2, 212, 288	2, 248, 640	1.6	1, 569.3804
Total	8, 305, 202	3, 789, 019	30, 106, 512	42, 200, 733	28.7	260.34
* Reales mensuales por persona						
Fuente: Tabulado a partir del IBGE, PNAD, 2003.						



Para entender mejor la distribución es importante observar las diferencias geopolíticas. La primera observación es que pese a que la mayoría de las familias de ingresos bajos viven en áreas urbanas, el programa tiende al sector rural (Diagrama 4). De los 12.8 millones de niños en familias del quintil de ingreso más bajo, 35 % vive en áreas rurales, pero recibe 40 % de los estipendios. Entre los pobres de áreas rurales, 39 % recibe el beneficio; entre los de áreas urbanas, sólo 30 %. La racionalidad para esta inclinación no es muy clara, pero puede estar relacionada con el hecho de que para calificar a los programas

federales el ingreso promedio de la municipalidad debe ser inferior que el promedio en el estado. Esto excluye a las amplias áreas metropolitanas, que tienen ingresos promedio más altos, pero también grandes focos de pobreza, y va en contra de la noción de que en la actualidad la mayoría de los problemas sociales de Brasil están en estos cinturones y barrios pobres de las grandes ciudades. En costo de vivir en el campo es más bajo; existen oportunidades para realizar actividades para la autosubsistencia sin ningún costo monetario, y las consecuencias de tener ingresos muy bajos en áreas rurales o urbanas son muy diferentes.



La Tabla 12 muestra la distribución de beneficiarios por estado. Es natural que los estados más pobres y poblados –Bahía, Minas Gerais, Maranhão, Ceará– reciban los más altos beneficios. La baja participación de los estados de Río de Janeiro y São Paulo merece atención. En parte, esta situación puede explicarse por el hecho de que estos estados son relativamente ricos y tienen un porcentaje menor de familias de ingresos bajos. Empero, aun en el segmento de más bajos ingresos, la proporción de beneficiarios es más pequeña, como se muestra en la Tabla 13.

Tabla 12

Niños de 5-17 años que participan en Bolsa Escola, según estado de residencia

Estado	*reciben el apoyo*	*esperando y matriculados*	*no participan*	*total*	*receptores (%)*
Rondônia	37, 571	21, 890	227, 814	287, 275	13.1
Acre	29, 360	13, 047	81, 228	123, 635	23.7
Amazonas	95, 844	29, 970	578, 927	704, 741	13.6
Roraima	14, 244	2, 504	67, 924	84, 672	16.8
Pará	251, 984	172, 208	862, 454	1, 286, 646	19.6
Amapá	34, 958	11, 797	97, 094	143, 849	24.3
Tocantins	100, 617	21, 557	213, 856	336, 030	29.9
Maranhão	605, 042	177, 426	1, 011, 843	1, 794, 311	33.7
Piaui	290, 225	57, 535	455, 712	803, 472	36.1
Ceará	683, 818	332, 012	1, 155, 950	2, 171, 780	31.5
Río Grande Norte	220, 218	85, 477	476, 188	781, 883	28.2
Paraiba	308, 231	90, 400	515, 006	913, 637	33.7
Pernambuco	560, 550	317, 140	1, 200, 057	2, 077, 747	27
Alagoas	241, 303	95, 229	528, 373	864, 905	27.9
Sergipe	120, 103	16, 422	360, 953	497, 478	24.1
Bahía	1, 197, 691	474, 764	1, 966, 448	3, 638, 903	32.9
Minas Gerais	925, 184	508, 901	2, 995, 469	4, 429, 554	20.9
Espirito Santo	165, 148	94, 308	540, 013	799, 469	20.7
Río de Janeiro	223, 686	97, 749	2, 580, 782	2, 902, 217	7.7
São Paulo	714, 572	410, 486	7, 356, 386	8, 481, 444	8.4
Paraná	450, 132	196, 501	1, 748, 277	2, 394, 910	18.8
Santa Catarina	137, 192	89, 760	1, 084, 498	1, 311, 450	10.5
Río Grande Sul	342, 442	254, 256	1, 716, 442	2, 313, 140	14.8
Mato Grosso Sul	109, 621	25, 312	398, 010	532, 943	20.6
Mato Grosso	109, 239	62, 737	520, 926	692, 902	15.8
Goiás	263, 603	88, 526	969, 205	1, 321, 334	19.9
Distrito Federal	72, 624	41, 105	396, 677	510, 406	14.2
Total	8, 305, 202	3 789, 019	30, 106, 512	42, 200, 733	19.7

Fuente: Tabulado a partir del IBGE, PNAD, 2003.

Tabla 13

Nivel de ingreso familiar de los beneficiarios de Bolsa Escola

Estados	*recibe el apoyo (1)*	*matriculados y esperando (2)*	*no participan (3)*	*radio 3/1*	*radio 2/1*	*receptores en el quintil de ingreso más bajo (%)*
Rondônia	141.40	153.28	282.57	2.00	1.08	17.2
Acre	119.26	115.34	376.24	3.15	0.97	34.1
Amazonas	110.37	136.00	229.11	2.08	1.23	19.4
Roraima	187.48	115.89	315.61	1.68	0.62	21.7
Pará	125.83	132.73	236.79	1.88	1.05	24.5
Amapá	96.29	115.47	252.50	2.62	1.20	34.2
Tocantins	113.58	113.34	237.48	2.09	1.00	36
Maranhão	92.57	94.37	164.97	1.78	1.02	38
Piaui	83.76	96.27	198.39	2.37	1.15	41.6
Ceará	92.28	97.48	194.62	2.11	1.06	37.2
Río Grande Norte	93.49	106.91	222.15	2.38	1.14	35.2
Paraiba	99.96	98.91	216.43	2.17	0.99	41.2
Pernambuco	83.54	87.44	201.68	2.41	1.05	34.4
Alagoas	78.57	85.71	165.45	2.11	1.09	33
Sergipe	81.72	106.39	219.22	2.68	1.30	33.8
Bahía	83.71	99.98	196.48	2.35	1.19	40.3
Minas Gerais	113.80	125.82	306.40	2.69	1.11	35.8
Espirito Santo	114.54	111.70	331.44	2.89	0.98	33.7
Río de Janeiro	193.04	121.52	367.43	1.90	0.63	15.3
São Paulo	154.73	160.16	399.31	2.58	1.04	17.6
Paraná	129.80	135.17	377.16	2.91	1.04	37.5
Santa Catarina	156.87	187.94	424.06	2.70	1.20	29.6
Río Grande Sul	132.20	128.86	392.87	2.97	0.97	29.8
Mato Grosso Sul	130.15	107.13	315.81	2.43	0.82	33.2
Mato Grosso	139.70	128.19	293.25	2.10	0.92	22.3
Goiás	126.45	131.21	315.32	2.49	1.04	34
Distrito Federal	151.71	110.77	599.81	3.95	0.73	28.9
Total	110.33	118.51	319.57	2.90	1.07	33

Fuente: Tabulado a partir del IBGE, PNAD, 2003.

La comparación entre las columnas 1 y 2 de la Tabla 12 nos permite ver hacia dónde va el programa en los distintos estados. Los futuros beneficiarios ¿serán tanto, más o igual de pobres que los actuales participantes? La tendencia general es que los nuevos beneficiarios tengan un nivel de ingreso ligeramente más alto, pero existen diferencias enormes entre estados. El programa se está enfocando más en Río de Janeiro, el Distrito Federal de Brasilia y Mato Grosso do Sul, y se está desorientando en Amapá, Bahía y Santa Catarina.

Es imposible entender estas distintas tendencias sólo al mirar los datos; es necesario ver qué es lo que está pasando en los diferentes estados. En el caso de Río de Janeiro, parece claro que un número significativo de beneficiarios recibe apoyo del gobierno estatal, más que del Federal, a través de un programa llamado “cheque ciudadano” (*cheque cidadão*), el cual, de acuerdo con fuentes estatales, atendió en el 2004 a poco menos de 100 000 familias, y estipuló que todos los niños menores de 14 años fueran a la escuela. El uso político de este programa estatal con fines electorales se hizo notorio en las elecciones municipales de 2004.

El estado de São Paulo tiene asimismo su propio programa de estipendios, *renda cidadã*. Uno esperaría que el programa federal fuera más consistente en todo el país, pero sufre de una seria limitación: la falta de un registro nacional de familias de ingresos bajos.

La tendencia rural que notamos en Bolsa Escola se hace aún más evidente cuando miramos las grandes concentraciones urbanas, las áreas metropolitanas principales de Brasil. Las Tablas 13 y 14 muestran que la cobertura del programa en éstas es significativamente menor que en el país en general; particularmente para el quintil de ingreso más bajo, con una cobertura de 22.6 %, comparado con 33 % nacional.

Tabla 14

Niños de 5-17 años beneficiarios de Bolsa Escola, según áreas metropolitanas

Área Metropolitana	*recibe el apoyo*	*matriculado y esperando*	*no participa*	*total*	*beneficiarios (%)*
Belém	65, 124	38, 071	317, 040	420, 235	15.5
Fortaleza	201, 045	148, 195	473, 542	822, 782	24.43
Recife	137, 097	135, 428	512, 159	784, 684	17.47
Salvador	167, 847	107, 627	463, 128	738, 602	22.72
Belo Horizonte	153, 382	109, 879	779, 098	1, 042, 359	14.71
Río de Janeiro	128, 368	61, 160	1, 906, 775	2, 096, 303	6.12
São Paulo	344, 382	212, 592	3, 447, 195	4, 004, 169	8.6
Curitiba	67, 418	37, 286	590, 562	695, 266	9.7
Río Grande do Sul	68, 044	64, 967	700, 548	833, 559	8.16
Brasilia	72, 624	41, 105	396, 677	510, 406	14.23
Total	1, 405, 331	956, 310	9, 586, 724	11, 948, 365	11.73

Fuente: Tabulado a partir del IBGE, PNAD, 2003.

Tabla 15

Nivel de ingreso familiar de los beneficiarios de Bolsa Escola

Área Metropolitana	*recibe el apoyo (1)*	*matriculado y esperando (2)*	*no participa (3)*	*radio 3/1*	*radio 2/1*	*beneficiarios en el quintil de ingreso más bajo (%)*
Recife	93.0	94.7	266.94	2.87	1.02	26.4
Salvador	102.5	107.5	310.46	3.03	1.05	33.2
Fortaleza	116.4	107.4	277.92	2.39	0.92	30.6
Belo Horizonte	128.3	126.2	368.66	2.87	0.98	29.2
Belém	135.0	136.1	305.81	2.27	1.01	22.1
Río Grande do Sul	135.3	138.7	429.33	3.17	1.03	20.9
Total	140.7	126.2	384.84	2.73	0.90	22.6
Brasília	151.7	110.8	599.74	3.95	0.73	28.9
Curitiba	160.4	156.0	389.22	2.43	0.97	25.5
São Paulo	170.4	164.6	405.62	2.38	0.97	15.3
Río de Janeiro	204.3	112.8	380.92	1.86	0.55	12.4

Fuente: Tabualdo a partir del IBGE, PNAD, 2003.

Conclusiones e implicaciones de política pública

Nuestro análisis muestra que los programas de Bolsa Escola están razonablemente bien orientados a familias de ingresos más bajos, a pesar de la tendencia en contra de los pobres en áreas urbanas, de algunas distorsiones regionales, y del hecho de que en 2003 de los 8.3 millones de niños de familias beneficiarias, 1.5 millones – o 17 % - estaban en el

grupo de ingreso 50 % más alto. Por otra parte, observamos que los programas no están orientados como instrumentos de política educativa, ya que la mayoría de los estipendios se otorga a familias que de todas formas mantendrían a sus niños en la escuela.[11] El ausentismo se convierte en un problema importante en Brasil a la edad de 14 años, cuando grandes cantidades de adolescentes comienzan a desertar. Empero, la legislación que creó Bolsa Escola en 2001 estableció explícitamente que los estipendios se otorgarían a familias con niños entre los 6 y los 15 años, que asisten a escuelas regulares. En otras palabras, excluye tanto al grupo de edad más alto como a los niños que desertaron, incluidos aquellos que asistían a programas especiales remediales o cursos de recuperación (*cursos supletivos* o *educação de jovens e adultos*).

Bolsa Escola está basado en una suposición errónea, la de que los niños de ingresos bajos no van a la escuela porque tienen necesidad de trabajar. De hecho, millones de estos niños sí asisten. Cuando se ausentan, se debe frecuentemente a la inaccesibilidad de la escuela, a que ésta no funciona como debe o a que son incapaces de aprender, y desertan conforme se alienan y llegan a una edad en la que ya pueden comenzar a trabajar y dependen menos del control de sus padres. En algunos casos, un subsidio combinado con algún tipo de control social y programas motivacionales puede inducir a la familia a mantener a sus niños en la escuela, pero no hay garantía de que aprenderán si la escuela no está equipada para trabajar con niños provenientes de familias con deficiencias económicas y culturales. El análisis de los resultados del Sistema de Evaluación de Educación Básica de Brasil, (SAEB), así como de evaluaciones internacionales comparativas muestra que la correlación entre la condición socioeconómica de la familia y los logros de los estudiantes en Brasil es extremadamente alta; una indicación de que las escuelas no están preparadas y equipadas para lidiar con estudiantes que llegan sin el "capital cultural" asociado con entornos familiares de ingresos medios y altos (Soares, 2004) (OECD, 2001), (Oliveira y Schwartzman, 2002).

Desde el punto de vista educativo, un uso más eficiente de los recursos gastados en Bolsa Escola sería invertir en el mejoramiento de la calidad de la educación pública brasileña y en programas para adolescentes que recientemente desertaron y que aún pueden regresar.

En la década de los años noventa, el gobierno brasileño, con gran apoyo del Banco Mundial, invirtió fuertemente en un programa llamado Fundescola, que se supone mejoraría la calidad de las escuelas en las áreas rurales y en los estados más pobres. El total invertido en el programa, predicho por el Banco Mundial, sería de cerca de 1.3 billones de dólares en un periodo de 10 años, comenzando en 1998 (Horn, 2002). Ahora, hay un cambio claro de énfasis tanto en Brasil como en las agencias internacionales, y se da prioridad a los programas de transferencia de efectivo asociados con el empoderamiento, la organización y la movilización de la sociedad. Uno sólo puede especular las razones para este cambio; una posibilidad es la ausencia de efectos tangibles de Fundescola y otros similares, después de muchos años de trabajo e inversiones significativas. Más ampliamente: este cambio puede explicarse por el creciente escepticismo acerca de la aptitud de las instituciones públicas para mejorar, y una renovada fe en las virtudes de la "sociedad civil"; visión ampliamente compartida por organizaciones no gubernamentales e instituciones de todo tipo, a la

[11] En su análisis de regresión, Cardoso y Souza concluyen que Bolsa Escola tiene un impacto significativo en la asistencia escolar, pero no así en la reducción del trabajo infantil. Encontraron que "mientras 95 % de los niños en el grupo de tratamiento van a la escuela, cerca de 92 % de ellos van a la escuela en el grupo de control. El efecto promedio del tratamiento es un incremento de tres puntos porcentuales en la asistencia escolar entre los niños y el efecto es muy significativo. Considerando que en el grupo de comparación hay sólo 8 % de niños fuera de la escuela, un cambio de 3 % es un gran efecto". (Cardoso y Souza, 2003, p. 20). En la Tabla 2, vimos que 98.5 % de los niños que reciben Bolsa Escola estaban matriculados en la escuela, contra 94.1 % de aquellos no matriculados, una diferencia de 4.6 %. Este porcentaje significaría que Bolsa Escola puede mantener a 1.4 millones de niños en la escuela, asumiendo que ésta es la única diferencia entre ambos grupos. Si consideramos, sin embargo, que sólo matricularse aun sin recibir apoyo también incrementa la matriculación en 2.6 %, el efecto plausible de Bolsa Escola puede no ser mayor 2 %, o 600 000 inscripciones adicionales, de cerca de 8.4 millones de alumnos que reciben el estipendio.

izquierda y derecha del espectro ideológico[12]. Una tercera explicación es que el mejoramiento de las escuelas es notoriamente difícil de realizar, lleno de controversias y difícil de evaluar, mientras que las transferencias a los pobres son más simples de entender y fáciles de medir.

Por otro lado, Bolsa Escola y su sucesor, Bolsa Familia, podrían justificarse como políticas de distribución del ingreso. Brasil tiene uno de los peores perfiles de distribución del ingreso en el mundo, y tomaría demasiado tiempo esperar a que la economía crezca, a que la educación de la población mejore y a que todo el mundo tenga un mejor salario para que la desigualdad se reduzca. Esto no quiere decir que la pobreza pueda reducirse significativamente con un pequeño subsidio, como cualquier cálculo aproximado puede mostrar. En 2003, había 5.3 millones de familias en Brasil que reportaban tener un ingreso per cápita diario de dos dólares al día (60 reales) o menos, con un ingreso promedio de 40.1 reales. Si se asume que estas familias recibieron 45 reales al mes como estipendio para tres niños, significaría 10 reales adicionales per cápita, que incrementarían el promedio a 50 reales, aún por debajo de la línea de la pobreza de dos dólares diarios. Además, se supone que los estipendios ya incluyen esta estimación de ingreso familiar per cápita.[13]

Las políticas de distribución del ingreso están inmersas en fuertes disputas ideológicas, remanentes de la vieja noción maltusiana de que el bienestar social estimula la pereza y los hábitos laxos, presente en el conocido debate estadounidense acerca de los efectos morales del programa Aid to Families with Dependent Childen (AFDC) (Jencks, 1993). El programa Bolsa Familia parece suscribirse esta tendencia conservadora, ya que requiere la existencia de algún tipo de condicionante ó reciprocidad de los receptores- en términos de asistencia escolar de los niños o asistencia a puestos de salud pública para mujeres embarazadas, o requiere que la gente coma una dieta balanceada como en el viejo programa Fome Zero. Hay una continua disputa en torno a cómo debe desarrollarse esta condicionalidad: a través de agencias públicas o por medio de comités sociales de control especializados, establecidos fuera de las agencias e instituciones. El gobierno federal es incapaz de supervisar el comportamiento de las familias pobres a lo largo del país; los gobiernos locales y las municipalidades también son ineficientes o están confabuladas con las élites locales, o ambas cosas; y las comunidades y organizaciones semilla son capturadas fácilmente por partidos y movimientos políticos y desarrollan sus propias burocracias y grupos de interés (especialmente cuando se trata de dinero público).

Cabe argumentar que los programas de ingreso mínimo serían mejores si se proveyeran incondicionalmente. En Brasil, los adultos mayores en el campo cuentan desde hace años con un beneficio por retiro consistente en un salario mínimo (tres veces mayor que Bolsa Familia), sin que nadie reclame que es un programa social injustificado y moralmente perverso. Las familias pobres con niños, sin embargo, no parecen merecer el mismo tratamiento. Uno de los principales impulsores de las políticas de ingreso mínimo en Brasil, el senador Eduardo Suplicy, argumenta que tales políticas deberían ser verdaderamente universales, sin exámenes u otros intentos de convencimiento o coerción para que la gente que los recibe haga algo (Suplicy, 2002). Naturalmente, un programa universal como ése sería dirigido hacia los pobres, libre de burocracias complejas y del patronazgo político que tiende a asociarse con cualquier clase de distribución de beneficios bajo el control de los políticos, los burócratas, o las organizaciones no gubernamentales. Una política de ingreso mínimo totalmente universal de este tipo sería demasiado costosa en este momento, pero el principio de apoyo incondicional podría aplicarse a los programas existentes.

En resumen, la mejor forma de apoyar la educación de los pobres es mejorar las escuelas y hacerlas más capaces de trabajar con niños que vienen de familias pobres; y la

[12] Esto se discute más extensivamente en Schwartzman, Simon, 2004b, capítulo 10.

[13] Esto es consistente con la conclusión de Bourguignon, Ferreira y Leite, en su sofisticado análisis económetrico "ex-ante" de Bolsa Escola: existiría un "impacto mudo de las transferencias en la reducción de la pobreza actual y los niveles de desigualdad". Sin embargo, su otro hallazgo, de que hay un "efecto sorprendentemente fuerte en la potencialidad de la asistencia escolar", nos fue imposible de corroborar. (Bourguignon, Ferreira, y Leite, 2002.)

mejor forma de usar las transferencias de efectivo para reducir la inequidad es hacerlas tan simples y directas como sea posible, sin intentar controlar el comportamiento de los receptores, y sin permitir que los programas de ingreso se usen por viejos o nuevos grupos políticos para sus propios fines.

Es oportuna una consideración final acerca del rol que juega la investigación empírica en la provisión de apoyo para el establecimiento de las políticas sociales, y para la evaluación de sus resultados. Bolsa Escola se anuncia como perteneciente a una nueva generación de políticas sociales, fuertemente basada en investigación, y cuidadosamente monitoreada en su desarrollo; de hecho, la evidencia empírica que la soporta es endeble y controversial: no hay mecanismos de evaluación construidos para el programa, y el análisis indirecto, como el realizado en este trabajo, despierta serias dudas sobre sus supuestos e impacto real. El uso de la investigación como una justificación retórica para las políticas no equivale a su uso para identificar efectivamente los mejores cursos de acción, y para hacer los cambios necesarios y los ajustes que se requieran.

Bibliografía

Aguiar, Marcelo y Carlos Henrique Araújo (ed.), *Bolsa-Escola −education to confront poverty*, Brasilia, UNESCO, 2002.

Barbosa, Maria Lígia Oliveira y Lena Lavinas, "Combater a pobreza estimulando a freqüência escolar: o estudo de caso do programa *Bolsa Escola* de Recife", *Dados-Revista de Ciências Sociais,* núm. 43, 2000, pp. 447-477.

Bourguignon, François, Francisco H. G. Ferreira y Phillippe George Leite, "Conditional cash transfers, schooling, and child labor: microsimulating Brazils *Bolsa Escola* program". *World Bank Economic Review,* núm. 17, 2003, pp. 229-254.

Ex-ante evaluation of conditional cash transfer programs: the case of Bolsa Escola, Washington, D.C, World Bank Development Research Group Poverty Team, 2002.

Brasil, Presidencia da Republica, *Lei 10.219, de 11 de abril, Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação-"Bolsa Escola", e dá outras providências*, 2001.

_________________ *Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências*, Brasilia, 2004.

Cardoso, Eliana, y André Portela Souza "The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil". São Paulo, Departamento de Economia da Universidade de São Paulo, 2003.

Castro, Vanessa "Educational policies for reducing poverty and the example of the Brasilia Bolsa-escola educational program", Reading University, 1999.

Fantástico, "Falhas graves no bolsa familia", *TV Globo*, Río de Janeiro, 2004.

Ferro, Andrea Rodrigues, y Ana Lúcia Kassouf, "Avaliação do Impacto dos programas de Bolsa Escola sobre o trabalho infantil no Brasil", 2004.

Horn, Robin, "Improving schools and schooling in Brazil: the Fundescola approach", *En Breve (*The World Bank*)* núm. 1-4, 2002.

Jencks, Christopher, *Rethinking social policy race, poverty, and the underclass*. Nueva York, Harper Perennial, 1993.

Kamel, Ali, "Bolsa família, sem escola", en *O Globo*, Río de Janeiro, 2004, p. 7.

Lavinas, Lena, Maria Lígia Barbosa y Octávio Tourinho, *Assessing local minimum income programmes in Brazil: ILO-World Bank Agreement*, Geneva, International Labour Office, 2001.

OECD, *Knowledge and skills for life-first results from Pisa 2000-Education and skills*, París, OECD Programme for International Student Assessment, 2001.

Oliveira, João Batista Araújo, y Simon Schwartzman, *A escola vista por dentro,* Belo Horizonte, Alfa Educativa Editora, 2002.

Ramos, Carlos Amaral e Silva, "Programas de renda mínima e *Bolsa Escola*: panorama atual e perspectivas", *Inteface* núm. 1, 1999.

Rocha Filho, Milton F.da, "Bolsa Família já atinge 5,3 milhões de famílias, anuncia Lula", *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 2004.

Rocha, Sonia, "Applying minimum income programs in Brazil: two cases studies, Belém and Belo Horizonte", Río de Janeiro, IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2000.

Schwartzman, Simon, "Dinheiro jogado fora", *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 2004a.

_________________ *Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo*, São Paulo, Augurium Editora, 2004b.

Schwartzman, Simon, y Felipe Schwartzman, *Tendências do trabalho infantil no Brasil entre 1992 e 2002*, Brasilia, Organização Internacional do Trabalho, 2004.

Soares, Francisco, "Quality and equity in Brazilian basic education: facts and possibilities", *The challanges of education in Brazil*, ed. porColin Brock y Simon Schwartzman, Oxford, Gran Bretaña, Triangle Journals, Ltd, 2004.

Suplicy, Eduardo Matarazzo, *Renda de Cidadania. A saída é pela porta*, São Paulo; Fundação Perseu Abramo, Cortez Editor, 2002.

The World Bank, "Brazil - As Assessment of the *Bolsa Escola* Programs", Washington, The World Bank, Human Development Sector Management Unit, Brazil Country Management Unit, Latin America and the Caribbean Regional Office, 2001.

World Bank, "Brazil: An Assessment of the *Bolsa Escola* Programs", Washington, The World Bank, 2002.